

# Crisis alimentaria en México: el desafío a nivel municipal

*Ricardo Salazar\**

Este documento propone que la magnitud de la crisis alimentaria en México requiere de la formulación de nuevas alternativas de políticas para solucionar el problema. Una de estas vías alternas le corresponde al actor municipal, el cual a pesar de sufrir intensamente el problema alimentario, no se caracteriza por aplicar políticas de este corte. Sin embargo, es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, ya que plantea una gran complejidad y requiere una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la federación para dotar de mayores capacidades a los municipios del país.

*Palabras clave:* Seguridad alimentaria, crisis alimentaria, políticas alimentarias, desarrollo municipal.

This paper proposes that the magnitude of the food crisis in Mexico requires the formulation of new policy alternatives to solve the problem. One of these alternative routes corresponds to the municipal actor, who despite suffering intensely the food problem, is not characterized by policies of this court, however, must contextualize this is not an automatic process, as it poses a great complex and requires an attitude of responsibility of states and the federation to provide greater capabilities to the municipalities.

*Keywords:* Food security, food crisis, food policy, municipal development.

\* Doctorante del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD). Línea de investigación: políticas de seguridad alimentarias. Correo electrónico, richi\_ls@hotmail.com

## **Introducción**

La crisis alimentaria municipal es uno de los procesos más alarmantes en México debido a su fuerte repercusión económica y social. Un dato revelador de lo anterior, es que de los 2,442 municipios existentes en México, 1,063 forman parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR), principal programa de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal. Sin embargo, este hecho no se ha traducido en estudios que incorporen a los municipios como planeadores y ejecutores de políticas dirigidas a solucionar el problema alimentario.

Por tanto, este documento tiene como objetivo analizar si los municipios en México son capaces de poner en práctica políticas públicas que incrementen la seguridad alimentaria en su espacio territorial. Para ello, se ofrece un breve panorama de la trayectoria del municipio en los últimos años y de las principales políticas alimentarias aplicadas en México y el papel de los municipios en las mismas. Lo anterior bajo la premisa que representa la agudización de la inseguridad alimentaria en México que provoca graves efectos sobre los niveles de bienestar de la población como la desnutrición, elemento que incide negativamente en el desarrollo de las regiones del país, sobre todo en las más marginadas.

La propuesta es relevante en el sentido que se orienta a analizar y comparar las trayectorias de un actor fundamental en la vida económica, social y política del país, como es el caso del municipio en la elaboración, la planeación y la puesta en práctica de políticas de seguridad alimentarias.

## **Sobre los estudios municipales**

El municipio ha sido estudiado desde diversos enfoques, cada cual atendiendo la especificidad concreta de la problemática abordada. Dentro de la variada agenda de estudios municipales resaltan al menos tres o cuatro líneas de investigación recurrentes. Los que se inclinan a estudiar la intervención del municipio en la conformación

del sistema urbano nacional como Garza (2003), quien encuentra que los municipios y en especial sus gobiernos, se enfrentan a una nueva etapa en su desarrollo caracterizada por: la constante competencia entre ciudades por atraer inversión, y la creciente pobreza y desigualdad provocada en gran medida por la precariedad e informalidad del empleo. Así, el reto de los gobiernos locales se centra en impulsar y consolidar políticas dirigidas a materializar un desarrollo integral e incluyente de todos los actores sociales, políticos y civiles.

Otra corriente se enfoca a estudiar la construcción de la agenda municipal y cómo ésta determina en buena medida la trayectoria del municipio hacia el cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones como nivel de gobierno. Guillen (2005) sitúa a la agenda municipal como el mecanismo que introduce los temas que posteriormente se convierten en las acciones de política llevadas a cabo en las administraciones locales. De esta forma, incluso en el ámbito municipal, los planes y programas de política implementados envuelven procesos de maduración. Al respecto, Arellano (2000) señala que la agenda municipal es un instrumento importante para proyectar y ordenar las prioridades que el proceso de modernización municipal y local exige, la cual en términos generales parece observar una tendencia hacia su formalización e institucionalización (Arellano, 2000:24).

Tal vez la temática más explorada en los estudios municipales sea el papel del municipio en el desarrollo del país. Este punto, que de primera instancia suena muy general, involucra varios subtemas. Los subtemas bien se pueden clasificar en: el papel del municipio en la democratización de México, el municipio como planeador del desarrollo local, y los desafíos que enfrenta el municipio con el proceso de descentralización. Por razones de espacio e interés para nuestro tema, sólo abordaremos el segundo y el tercer subtemas.

Los municipios como planeadores del desarrollo local, sin duda, se enmarcan en la concepción del espacio local como una unidad activa en la promoción del desarrollo. En otras palabras, se parte del reconocimiento de que la planeación local y regional ofrece un enfoque alternativo para la promoción del desarrollo regional desde “adentro”, donde las decisiones tendrán efecto (Gore, 1984). Así, las políticas de desarrollo local persiguen el objetivo de aliviar las disparidades, fo-

mentar la equidad espacial e involucrar a la gente en los procesos de desarrollo, por lo que el criterio para evaluar el éxito de una política local y regional es la reducción de las disparidades en los niveles de bienestar de la población (Gore, 1984).

Estudios como el de Cabrero (2005) hablan de acciones públicas de diferente intensidad, las cuales están determinadas por diferentes arreglos institucionales y se encuentran en una etapa de construcción permanentemente, independientemente de la cualidad del espacio social determinado. Los beneficios que puede traer la acción pública eficiente es la generación de confianza y la convergencia de los esfuerzos individuales hacia los colectivos, que deriven en la maduración de estrategias claras de desarrollo local.

Por su parte, Merino (2006) sitúa al municipio como una de las piezas claves para el desarrollo del país desde el surgimiento del movimiento de independencia. Sin embargo, también reconoce la pérdida de espacios de poder y su subordinación hacia los niveles de gobierno estatal y federal. Dicha subordinación provocó que los municipios ni con mucho intervinieran en los procesos de planeación de políticas en la etapa del modelo sustitutivo de importaciones.

Gutiérrez Vidal y Martínez Pellegrini (1994) categorizan al municipio como un espacio propicio para impulsar el desarrollo a partir de sus propias potencialidades endógenas, las cuales no pueden ser reproducibles en otros contextos debido a sus especificidades internas que demandan un diseño original y único para cada municipio. Adicionalmente, señalan la falta de recursos financieros en los municipios, factor que limita cumplir las nuevas funciones que le han sido transferidas por el gobierno central.

Mención aparte merecen los estudios que abordan el proceso de descentralización municipal. Este amplio espectro de estudios tomó un nuevo impulso con las reformas al artículo 115 efectuadas en 1983 y 1999 que reconocieron al municipio de la siguiente manera: el municipio es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

En este sentido, se reconoce al municipio como la entidad jurídica más cercana a los ciudadanos y por ende la que mejor puede resolver los problemas de los mismos, así como en la base para el desarrollo de los estados y la nación. Sin embargo, los resultados arrojados por estudios como el de Merino (2006) reportan que el municipio permanece como la unidad de gobierno más endeble del sistema federal mexicano debido a los problemas de financiamiento, lo limitado de sus recursos humanos, y la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública.

En cuanto al financiamiento, el municipio mantiene una alta dependencia de los recursos que se le transfieren como participaciones federales, aunque con una diferenciación en cuanto al grado de dependencia entre los municipios con muy baja marginación (571 predominantemente urbanos) y muy alta marginación (1,867 predominantemente rurales). En el primer caso, representan 58.12% de los ingresos totales, mientras que para el segundo, representan 85.1%. Los ingresos propios generados para los municipios agrupados en muy baja marginación ascienden a 26% del total, y apenas a 9.5% para los agrupados como de muy alta marginación (Merino, 2006).

Los recursos humanos dentro de las administraciones municipales no son abundantes; por ejemplo: tres de los principales niveles jerárquicos como el presidente municipal, los secretarios y tesoreros, sólo habían cursado estudios a nivel de licenciatura con cerca del 45%, 47% y 29% respectivamente. Además, la experiencia previa en cargos públicos de los mandos altos da un valor de 66%. Adicionalmente, las tasas de rotación de los servidores públicos son altísimas ya que alcanzan 95% cada tres años.

El resultado se configura en la no generación de trayectorias de aprendizaje en la administración pública municipal, factor clave en la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública. Un factor que favorece las ausencias en las técnicas de gestión, son las diferencias en los periodos en el poder entre los gobiernos municipales de solamente tres años, contra seis de los gobiernos estatales y federal. Por lo tanto, las trayectorias de aprendizaje son heterogéneas a nivel intergubernamental, y los gobiernos municipales son el actor más endeble (Merino, 2006).

## **Crisis y políticas alimentarias en México**

El término *crisis* suele asociarse a fenómenos cíclicos de amplio impacto que generalmente repercuten de manera negativa en el accionar de un sistema. En este sentido, las crisis rompen los equilibrios establecidos, con lo cual inicia un proceso de reacomodo de todos los actores participantes en el sistema vulnerado, y con ello, se sientan las bases de una nueva etapa. Los orígenes y las causas de las crisis son múltiples, y entre las más comunes se pueden señalar: fallos en el sistema financiero de un país o del sistema financiero global, y expectativas negativas sobre la región/país, entre muchas otras.

Este primer esbozo del término *crisis* nos permite obtener un marco para analizar la crisis alimentaria en México. De forma sucinta, por *crisis alimentaria* se entiende una falla generalizada en el sistema alimentario nacional o global que provoca un deterioro en la accesibilidad de los alimentos por parte de las personas. La crisis pues, se traduce en un aumento en los precios de los principales productos alimenticios (hecho que sin duda reduce su acceso a la población), y en algunos casos, se presenta una mayor escasez de éstos.

Al ser un proceso, la crisis alimentaria no es un fenómeno que se presente automáticamente, sino que engloba toda una serie de aspectos que le dan forma y terminan por configurarla. El caso de México no es la excepción, ya que desde los años setenta se hablaba de la creciente incapacidad del sistema alimentario nacional para equilibrar la oferta y la demanda. La suma de otros hechos, como la devaluación del peso en las décadas de los setenta y ochenta, el acelerado crecimiento poblacional, así como la desgravación arancelaria a los productos agrícolas con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su nombre en inglés) en 1986, en parte han contribuido al proceso de crisis alimentaria.

Como resultado de lo anterior, diversos estudios advertían que uno de los “saldos” negativos del siglo xx en México era precisamente la crisis alimentaria (Torres, 2001). En correspondencia, al menos 50% de la población mexicana carece de los mínimos nutricionales adecuados. Además, alrededor del 70% de la población adulta y dos de cada 10 niños del país padecen obesidad; aunado a ello, cerca de 18 millo-

nes de personas padecen hipertensión arterial y diabetes producto de la mala alimentación ([www.who/es](http://www.who/es)).

Sin embargo, a pesar de las evidencias que soportaban la idea de crisis alimentaria en México, el término tomó mayor relevancia debido al aumento generalizado en los precios de los principales productos básicos consumidos en el país en el periodo 2006-2008 (véase cuadro 1).

Entre los principales factores mencionados para explicar la crisis alimentaria, se sitúa a la creciente incapacidad nacional para producir los alimentos internamente. Por ejemplo, la importación de maíz (el cual es fundamental en la dieta del mexicano), se ha incrementado de 5,298,683 a 7,531,848 millones de toneladas en el periodo 2000-2006 (Escalante, 2006). Otros productos, como las oleaginosas, la leche y la carne, muestran tendencias similares a la del maíz, ya que el porcentaje de participación de las importaciones en el total de la oferta es cada vez más importante (gráfica 1).

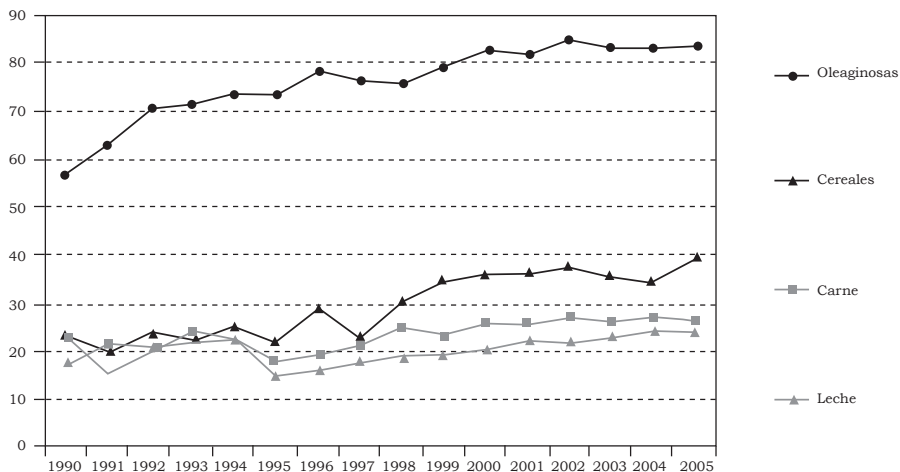
De esta manera, el escenario alimentario en México se resume en la creciente incapacidad interna para producir alimentos, misma que se suple recurriendo a los mercados internacionales, con una alza importante en los precios de los principales productos que componen la canasta básica. El resultado es la proliferación de la desnutrición en todos sus niveles y el recrudecimiento de problemas como la obesidad, la diabetes y la hipertensión arterial.

Cuadro 1. Incremento en los principales productos básicos en México

<i>Producto</i>	<i>Variación porcentual de jun. 06 a jun. 08</i>
Pan, tortillas y cereales	23.47
Carnes	12.78
Leche, derivados de leche	18.94
Huevo	39.19
Aceites y vegetales comestible	63.9
Legumbres	18.40
Frutas frescas	21.49

Fuente: Banco de México, INPC, 2008.

Gráfica 1. Porcentaje de las importaciones en el total de la oferta: productos seleccionados



Fuente: Tomado de Gómez Oliver, 2008.

### Políticas alimentarias en México

Contrariamente a lo que se pudiera pensar, en la historia del México posrevolucionario una de las grandes preocupaciones del gobierno federal ha sido facilitar el acceso de la población a los alimentos. En correspondencia, una gran variedad de políticas públicas han sido aplicadas con la finalidad de fortalecer la capacidad nacional de producir alimentos, así como para incrementar el acceso de la población a los mismos.

El estudio de Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García (2001) identifica al menos 16 programas y políticas de alimentación y nutrición puestas en marcha en el periodo de 1925-1994. El común denominador de dichos programas es su preponderancia hacia la atención de grupos vulnerables, como familias de escasos recursos, madres solteras, niños y adultos mayores.



Los casos de la Compañía de Subsistencias Populares (Conasupo) y del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) ejemplifican de buena manera lo anterior. La Conasupo ejerció como un intermediario entre productores y consumidores, donde ambos se beneficiaban, ya que los primeros colocaban sus productos a precios incluso superiores a los del mercado mediante los conocidos precios de garantía, y los segundos accedían a dichos productos a precios bajos. Este programa representó una buena parte de las políticas económicas, sociales y agrícolas del gobierno, hasta su desaparición en 1999, entre señalamientos de malos manejos, corrupción y abandono al programa.

El SAM fue creado en 1980 por el presidente José López Portillo con la finalidad de recuperar la autosuficiencia alimentaria, primordialmente en la producción de maíz y trigo. Sin embargo, a pesar de que fue anunciado con bombo y platillo, desde su inició el SAM fue muy discutido debido a que se consideró como una respuesta limitada por parte del gobierno federal, en tanto que sólo involucraba acciones para el sector agrícola y no para toda la cadena de producción y distribución de alimentos establecida en México. Por lo cual, el programa no otorgó los resultados esperados (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/pdf,25/11/2008>).

La Conasupo y el SAM son ejemplos fidedignos de los dos tipos de políticas alimentarias aplicadas en México. La primera consiste en “ayudar a la gente pobre” mediante apoyos directos como subsidios, asistencia social, productos en especie, dinero, etc. Se reconoce como la acción más directa que puede realizarse, debido a que contribuye a la disminución de la problemática, pero no genera un proceso que revierta el problema a largo plazo.

El segundo tipo se enfoca en apoyar a aquellos sectores marginados que representan un impedimento para el desarrollo. El caso más representativo son los apoyos para los sectores agrícolas, ganaderos y pesqueros, entre otros. La premisa básica de la política consiste en canalizar apoyos económicos o en especie a grupos organizados para la implementación de proyectos productivos que contribuyan al crecimiento y desarrollo dentro de sus regiones.

## **El problema alimentario a nivel municipal**

De los 2,442 municipios existentes en México, 1,063 (44% del total) forman parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR), principal programa de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal. Esto significa que cerca de la mitad de los municipios en el país enfrenta en algún grado el fenómeno de la falta de seguridad alimentaria. Si bien los esfuerzos del gobierno federal para garantizar el acceso de la población a los alimentos, a través de diversos programas y políticas, es un hecho innegable, no se han obtenido los resultados esperados.

Un factor que incide en la no obtención de los resultados deseados, le corresponde al diseño de las políticas federales, ya que éstas han sido meramente verticales, es decir, de arriba hacia abajo, donde el gobierno federal identifica el problema, obtiene la información, construye las alternativas, selecciona los criterios y, finalmente, elabora el documento que contiene todos los lineamientos de la política. En este sentido, las políticas alimentarias aplican lineamientos homogéneos para poblaciones y entidades totalmente heterogéneas entre sí.

De esta manera, la magnitud del problema demanda que el actor municipal intervenga en el diseño e implementación de políticas públicas alimentarias, debido a que es allí donde el problema alimentario se expresa en toda su magnitud. En otras palabras, los municipios necesitan generar trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema.

Sin embargo, es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, y depende de las capacidades individuales de los propios municipios. Hecho que sin duda plantea una gran complejidad y requiere un gran esfuerzo y una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la federación para dotar y fortalecer de mayores capacidades a los municipios del país.

## Consideraciones finales

La necesidad de incorporar a las localidades, y en particular a los municipios, como unidades activas en la planeación de su propio desarrollo es cada vez mayor a medida que las actividades desarrolladas en su espacio territorial se vuelven más complejas. Este hecho plantea que las localidades se vuelvan áreas más necesarias para la planeación, puesto que ayudan a definir de mejor manera los problemas locales.

En correspondencia, la magnitud e intensidad de la crisis alimentaria en México plantea la necesidad de buscar alternativas viables de política para aliviar la problemática. Por lo que este trabajo plantea que el actor municipal puede y debe representar una de esas alternativas. La premisa sobre la cual descansa esta propuesta es: donde se origina el problema debe de gestarse la solución.

Los municipios, a pesar de sus debilidades financieras, humanas, e institucionales, poseen fortalezas como el arraigo local, los menores tiempos de acción y la existencia de capital social que pueden derivar en la generación de trayes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema.

Finalmente, los municipios representan la unidad donde los problemas se hacen más evidentes. Por ende, la solución al problema alimentario municipal debe entenderse como una de las bases para solucionar el problema alimentario en México. Puesto que lo que acontece a nivel municipal, no es más que una señal de lo que acontece a nivel general en el país.

## Bibliografía

Arellano Gault, David (2000), "El municipio y las políticas sociales", *Agenda de la Reforma Municipal en México*, Cuadernos de Debate, México, CIDE.

- Barquera Simón, Juan Rivera-Dommarco y Alejandra Gasca-García (2001), “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”, *Salud pública de México*, vol. 43, núm. 5, septiembre-octubre, pp. 464-477.
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Escalante Semerena (2006), *Macroeconomía y política alimentaria. Primera reunión trimestral CEMPE-2007*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Garza, Gustavo (2003), *La urbanización de México en el siglo xx*, México, El Colegio de México.
- Gómez Oliver, Luis (2008), “La crisis alimentaria y su incidencia en México”, *Rumbo Rural*, año 4, núm. 9, México, Comité y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Gore, Charles (1984), *Regions in Questions Space, Development Theory and Regional Policy*, Londres, Methen & Co. Ltd.
- Gutiérrez, Manuel y Sarah Martínez (1994), “El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1.
- Merino, Mauricio (2006), *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE-Sedesol, Banco Mundial.
- Torres, Felipe (2001), *El saldo del siglo xx: La inseguridad alimentaria en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, XXI Seminario de Economía Agrícola.

*Páginas Web utilizadas*

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/pdf,25/11/2008>.

<http://www.who.int/es/>